

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 ADEQUAÇÕES E SOLUÇÕES NO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS
Autor(es)	Mônica Teixeira Carvalho Lena Carolina A. F. R. Brandão Elizabeth C. de Oliveira Telles
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap16

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luís Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ADEQUAÇÕES E SOLUÇÕES NO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Mônica Teixeira Carvalho¹
Lena Carolina A. F. R. Brandão²
Elizabeth C. de Oliveira Telles³

1 INTRODUÇÃO

Como forma de acompanhar o desenvolvimento urbano metropolitano no país, este capítulo tem como objetivo identificar e caracterizar o atual arranjo da gestão metropolitana da Grande São Luís, que se diferencia do que se vislumbrava há cinco anos com a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 69/2003, em um cenário em que existia um arranjo institucional insuficiente para atender às demandas desse espaço. Atualmente, a questão metropolitana tem obtido outro olhar na dinâmica dos poderes Executivo e Legislativo, ganhando um novo “fôlego” a partir da promulgação da LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, que revogou as LCEs nº 38, de 12 de janeiro de 1998, nº 69, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013 e nº 161, de 3 de dezembro de 2013.

É nessa dinâmica que a nova configuração da governança interfederativa da Região Metropolitana (RM) da Grande São Luís terá a sua ressignificação, desde a composição da estrutura das instâncias de gestão, que ganhou nova repercussão no cenário jurídico e administrativo a partir da vigência do Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015. Com a LCE nº 174/2015, a RM da Grande São Luís passou a ser composta pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

No que concerne à estrutura da governança interfederativa da RM da Grande São Luís, esta possui a seguinte composição: Colegiado Metropolitano, com caráter executivo e deliberativo; Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos,

1. Advogada e socióloga; e colaboradora na Agência Executiva Metropolitana (Agem) para acompanhamento da pesquisa Governança Metropolitana do Ipea. *E-mail*: <tcarvalho.monica@gmail.com>.

2. Arquiteta na Agem. *E-mail*: <lenacarolina2@gmail.com>.

3. Advogada na Agem. *E-mail*: <elizabeth.saneamento@gmail.com>.

com caráter consultivo e deliberativo; Agência Executiva Metropolitana (Agem), com caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Este último é o objeto deste capítulo.

Nesse contexto, o texto apresenta-se, além desta introdução, da seguinte forma: na seção 2, procura-se pontuar breves considerações sobre a governança interfederativa na RM da Grande São Luís, a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole e da LCE nº 174/2015; na seção 3, apresenta-se a caracterização do fundo metropolitano a partir da legislação de referência; em seguida, na seção 4, tem-se o levantamento dos investimentos em projetos de desenvolvimento urbano de interesse metropolitano, a partir do órgão de gestão metropolitana e do próprio arranjo institucional ainda existente na RM da Grande São Luís; na seção 5, realiza-se, a partir de um caso específico de investimento, um balanço sobre o processo de financiamento e elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), e na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NA RM DA GRANDE SÃO LUÍS

O processo de institucionalização de RMs no Maranhão –baseado no art. 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988 – ocorreu a partir da Constituição Estadual de 1989, surgindo desse momento a RM da Grande São Luís.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, a fim de introduzir e efetivar o tema na agenda política do governo do estado, em 2015 ocorreu a reestruturação da legislação por meio da Lei Complementar (LC) nº 174, que dispôs sobre a instituição e a gestão da RM em comento. Sendo assim, atendendo aos critérios normativos, a composição da RM da Grande São Luís passa a ser composta pelas cidades de São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu.

Constituída de treze municípios, a RM da Grande São Luís tem na capital maranhense seu núcleo, tendo destaque esse espaço metropolitano em razão do tamanho populacional e porte econômico. De acordo com o estudo técnico elaborado para a caracterização da RM da Grande São Luís, bem como novas estratégias e reconfiguração territorial,⁴ esse espaço possui uma população de 1.605.305 habitantes, que se concentram com maior ênfase nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

4. Maranhão. *A Grande São Luís*: estudo técnico. São Luís: Secid, 2017.

Para criar e estabelecer um novo cenário de gestão compartilhada entre os municípios integrantes da RM, a atual legislação, LCE nº 174/2015, instituiu e cria os órgãos de gestão da RM da Grande São Luís como a Agem, Colegiado Metropolitano, Conselho Participativo Metropolitano, Conferência e Fundo Metropolitano. Dessa forma, o arranjo institucional necessário para concretização da dinâmica administrativa compartilhada encontra-se amparado por lei e em ampla e efetiva atividade. Há o crescente fomento à participação popular, por meio de instrumentos que consolidam o processo democrático com base no controle social e na gestão transparente, permitindo a interação da sociedade na propositura de ações e políticas públicas, não apenas voltadas para a definição e execução dos serviços públicos de interesse comum, mas também por meio da criação e participação de comitês gestores que integram o processo de governança. O controle e a participação social nas aglomerações urbanas ganharam real importância com as diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que prevê a gestão democrática das políticas públicas de desenvolvimento urbano da RM.

Nesse ensejo, pautada nos princípios norteadores do Estatuto da Metrópole, foi realizada nos dias 10 e 11 de outubro de 2017 a I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís, com o propósito de consolidar a gestão democrática por meio da governança interfederativa e dos instrumentos de planejamento, necessários para a efetivação da governança plena.

FIGURA 1

Banner da I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís (2017)



Foto: Agem.

FIGURA 2

Mesa de abertura da I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís (2017)



Foto: Agem.

Na Conferência Metropolitana, em conformidade com a LCE nº 174/2015, no seu art. 13, foi realizada a eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil organizada que participaram do Conselho Participativo da RM da Grande São Luís para o biênio 2017-2019. Dessa forma, de acordo com o Decreto de Convocação da I Conferência, aprovado pelo Colegiado Metropolitano em 1º de agosto de 2017:

Art. 2º – A I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís tem por objetivos: I – Apresentar a atual conjuntura da governança interfederativa, reestruturada a partir da LCE nº 174/15; II – Mobilizar representantes do poder público estadual, dos municípios da RM da Grande São Luís e dos diversos segmentos da sociedade civil em torno de funções públicas de interesse comum; III – Valorização do planejamento e da gestão organizada e articulada das funções de interesse comum para o enfrentamento dos problemas metropolitanos; IV – Eleger os membros do Conselho Deliberativo da RM da Grande São Luís, representantes da sociedade civil, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015.⁵

Com o intuito de garantir os objetivos elencados acima, as atividades desenvolvidas na I Conferência da RM da Grande São Luís tiveram, como fase antecedente, a realização dos seminários preparatórios nos treze municípios que compõem a RM. Essa fase preparatória se mostrou essencial para a construção de todo o processo democrático e participativo envolvendo o estado, os municípios e a sociedade civil organizada.

5. Disponível em: <<https://cutt.ly/8bDzEny>>.

FIGURA 3

São Luís: seminário preparatório (2017)



Foto: Agem.

De acordo com o Estatuto da Metrópole, é necessário que no processo de consolidação e implementação da governança interfederativa seja garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afeitas às funções públicas de interesse comum.

A participação social está inserida desde a concepção inicial da estruturação da governança interfederativa, que ocorreu com a eleição do Conselho Participativo Metropolitano. Os representantes da sociedade civil organizada foram eleitos nos seminários preparatórios, realizados no período de 5 a 22 de setembro de 2017, de acordo com critérios estabelecidos no edital de convocação.

Como estabelecido na LCE nº 174/2015, os representantes da sociedade civil organizada deveriam contemplar: i) movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte; ii) entidades sindicais de trabalhadores; iii) entidades empresariais; iv) conselhos profissionais; v) instituições universitárias; vi) empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte etc.); e vii) conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

Considerando esses aspectos, foi realizada, no segundo dia de conferência, a eleição dos representantes da sociedade civil organizada para o Conselho Participativo Metropolitano, listados no quadro 1.

QUADRO 1

Conselho Participativo Metropolitano: representantes da sociedade civil

Representado	Conselheiro eleito
Movimento popular	Ricardo Marques Neves
Movimento popular	Wellington Silva Batalha
Entidade sindical de trabalhadores	Aurea Meire Veras Carvalho
Entidade sindical de trabalhadores	Natanael Silva Rodrigues
Instituição universitária	Clucia Gomes Madeira
Instituição universitária	Fernando Glauco Costa
Entidade empresarial	Leticia Aragão Duarte Nunes
Entidade empresarial	José Ribamar Pires Rocha
Conselho profissional	Anna Caroline Marques Pinheiro Salgado
Conselho das Cidades	Bismarck Antônio R. Pires

Fonte: Agem.
Elaboração das autoras.

Quanto aos representantes do poder público municipal que compõem o Conselho Participativo Metropolitano, tem-se os representantes relacionados no quadro 2.

QUADRO 2

Conselho Participativo Metropolitano: representantes do poder público municipal

Representado	Conselheiro eleito
São Luís	Júlio César Marques
Paço do Lumiar	Paulo Roberto Barroso Soares
Raposa	Suene Rodrigues De Carvalho
São José de Ribamar	Sérgio Mota
Alcântara	Marcelina Das Graças Serrão
Santa Rita	Teresa Cristina Ribeiro Gonçalves
Bacabeira	Antônio Félix Costa
Morros	Cleuberth Nunes Lima
Icatú	João De Souza
Cachoeira Grande	Acácio Abreu Pinho Filho
Presidente Juscelino	Carlos Fernando Vieira Alves
Axixá	Nelma Celeste Marques De Pinho
Rosário	Neuza Oliveira Maciel

Fonte: Agem.
Elaboração das autoras.

Em que pese todo o trabalho que antecedeu a conferência a fim de estimular uma maior representatividade e buscar a integralização do Conselho Participativo Metropolitano, restaram sete vagas vacantes, quais sejam: três para representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; três para representantes dos conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís; e uma para representantes de conselhos profissionais.

Na oportunidade, foi assinado termo de posse dos conselheiros eleitos na conferência, ficando para a I Reunião do Conselho Participativo Metropolitano a assinatura do termo de posse dos conselheiros representantes do Poder Executivo dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

3 CARACTERIZAÇÃO DO FUNDO EXISTENTE: A PARTIR DA LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

O Fundo Metropolitano da RM da Grande São Luís, criado pela LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, compõe umas das estruturas da governança interfederativa. Ele tem como objetivo o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum da Grande São Luís, conforme diretrizes que serão estabelecidas pelo PDDI e observadas as normas e as condições gerais estabelecidas na referida lei.

Em reunião do Colegiado Metropolitano, no dia 26 de março de 2018, foi aprovada uma proposta de regulamentação por meio de uma minuta de decreto que coloca o governo do estado do Maranhão como agente financeiro oficial, atuando como mandatário na contratação e cobrança de financiamentos, além da Agem, responsável por gerir o fundo. Essa fonte de recurso metropolitano, quando implementada, terá como finalidade a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região, a melhoria dos serviços públicos municipais, considerados de interesse metropolitano, e a redução das desigualdades sociais no âmbito da RM (art. 16, incisos I, II e III da LCE nº 174/2015).

Na minuta de decreto (ata da terceira reunião do Colegiado da RM da Grande São Luís – 26 de março de 2017) restou definido que constituem recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande São Luís:

- i) destinação obrigatória de meio por cento (0,5%) das quotas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de cada município integrante da região metropolitana da Grande São Luís, que lhe for transferida na forma da legislação pertinente; ii) contribuição obrigatória do estado na parcela mínima equivalente às contribuições totais obrigatórias dos municípios da RM da Grande São Luís; iii) outros recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária que lhe forem destinados pela União, pelo estado e pelos municípios; iv) produto de operações de crédito realizadas pelo estado para financiamento de atividades e projetos integrantes de programas metropolitanos; v) transferências, a fundo perdido, provenientes de

entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; vi) doações de pessoas físicas e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais; vii) juros e rendimentos de aplicação de seus recursos depositados; viii) parcela das receitas emergentes da prestação de serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana da Grande São Luís, na forma prevista em contrato ou norma de regulação dos serviços; ix) recursos de compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana, conforme a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; x) resultado de aplicação de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida para a região metropolitana da Grande São Luís; xi) os transferidos de outros fundos, federais, estaduais e municipais; e xii) outras que lhe forem destinadas ou arrecadadas.⁶

Como já ressaltado, apesar de sua instituição por meio de lei e a definição de orientações para a sua composição por meio de minuta de decreto, não houve aporte de recursos de nenhuma natureza no Fundo Metropolitano, não havendo qualquer tipo de movimentação ou recurso depositado em seu favor.

Com a criação da Agem foi atribuído ao Colegiado Metropolitano, com base no PDDI da RM da Grande São Luís, a responsabilidade de especificar as funções públicas de interesse comum aos municípios entre os campos funcionais. No rol desses campos está o estabelecimento de planos, programas e projetos no PDDI para o desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos; o planejamento e uso do solo; o transporte e sistema viário e hidrovial metropolitano; o meio ambiente e recursos hídricos; a política habitacional, a regularização fundiária e o fomento agrícola; a saúde, a educação e capacitação dos recursos humanos; o turismo, cultura, esporte e lazer; a segurança pública e defesa civil; e o atendimento e assistência social.

O PDDI está em fase de elaboração, não havendo ainda a definição das funções públicas de interesse comum, apenas os campos funcionais supracitados. Assim, a Agem tem desenvolvido projetos pautados nas demandas apresentadas pelos municípios e pelo próprio governo do estado, ainda tendente as suas ações aos municípios da ilha do Maranhão.

4 LEVANTAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE INTERESSE METROPOLITANO

Durante a efetivação da LCE nº 174/2015, um conjunto de investimentos na RM da Grande São Luís foi iniciado pelo governo do estado do Maranhão, que vem firmando parcerias privadas nas áreas de educação, saúde, patrimônio histórico, segurança e infraestrutura.

6. Minuta do Decreto – RM da Grande São Luís, 26 de março de 2017.

Em 2019, um termo de cooperação foi assinado pelo governador Flávio Dino e o diretor-presidente da Vale, Eduardo Bartolomeu, no valor de R\$ 52,2 milhões. O investimento inclui a construção e reforma de escolas, novos laboratórios técnicos, apoio na formação de educadores, alfabetização de crianças e restauro de prédios no centro histórico da capital, juntamente com o Projeto Nosso Centro.

Outras iniciativas vêm sendo firmadas, como é o caso do termo de cooperação celebrado entre o estado do Maranhão e os municípios de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Santa Rita e São José de Ribamar, com interveniência da Agem, para a gestão dos serviços de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos, tendo como consequência a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), que foi licitado por meio da Agem e executado pela Floram Engenharia.

O PGIRS tem como base legal a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico nº 11.455/2007 e a Lei nº 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definindo as políticas e as diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos na RM da Grande São Luís. Cumpre destacar que essa política foi pauta de muitas discussões em razão da grande problemática quanto ao local para destinação final dos resíduos sólidos. O plano é composto de cinco etapas: a etapa 1 foi pautada em ação e diagnóstico; na etapa 2 foi realizado o prognóstico e estudo de alternativas; na etapa 3 foi elaborado o estudo de viabilidade da implementação da alternativa selecionada e diretrizes para educação ambiental da comunidade; a etapa 4 consistiu nas estratégias de implementação, capacitação, difusão e promoção do plano; e a etapa 5 foi a conclusão do PGIRS, que deverá ser apreciado e aprovado pelo Colegiado Metropolitano.

No que se refere ao tema mobilidade, há muitos investimentos sendo alocados na RM da Grande São Luís, como o Plano Metropolitano de Acessibilidade, implantações de novos modais de transporte, obras de infraestrutura viária, investimentos na duplicação da BR-135, que interliga oito municípios do continente com a ilha do Maranhão (composto pelos municípios de São Luís, Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar), e outros ainda em fase de projeto. O Ministério da Infraestrutura, em abril de 2019, disponibilizou um investimento de R\$ 2 bilhões para concluir obras e realizar a manutenção em trechos rodoviários prioritários. Entre eles, a complementação de trecho da duplicação da BR-135, no Maranhão, de Estiva a Bacabeira; e obras de duplicação da BR-135/Maranhão, dividida em dois lotes, ambos com as licenças de instalação emitidas e válidas até 29 de agosto de 2021 (Licença de Instalação nº 1.079.477/2017 e Licença de Instalação nº 1.079.306/2017).

O trecho é caracterizado pelo impacto das obras em diversas comunidades quilombolas, o que gera restrições às frentes de obra em função da ausência de manifestação favorável da Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme exigência de condicionante ambiental nas referidas licenças.

Os estudos de caracterização e identificação das comunidades quilombolas estavam em fase de conclusão, mas após a realização de audiência junto à Defensoria Pública da União (DPU) do Maranhão e Ministério Público Federal (MPF), a fundação questionou a validade dos estudos e solicitou à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema) a suspensão das referidas licenças, com vistas à execução de adequações e correções no processo de licenciamento ambiental do empreendimento. As atividades estão paralisadas em função da indefinição das comunidades a serem consultadas e da necessidade de adequação do componente quilombola para fins de anuência da FCP.

Outro município que vem sendo estudado na questão mobilidade é Alcântara, que se encontra do outro lado da Bahia de São Marcos e sua ligação com a ilha do Maranhão se dá prioritariamente pelo mar. Atualmente, o cidadão que vai de São Luís para Alcântara, e vice-versa, precisa observar a maré e se planejar com antecedência. Apesar da curta distância entre as duas cidades – 18 km –, a travessia marítima é restrita a poucos horários e disponibilidade. Isso mudará com a construção de dois terminais portuários ligando os municípios que estão em fase de licenciamento.

A elaboração do projeto de construção de estruturas de cais flutuantes em São Luís e em Alcântara foi licitada pela Agem. Com a sua implantação, a mudança vai ser sentida na prática. Quem desejar viajar de uma cidade para outra não precisará consultar o mapa de marés ou planejar com antecedência, bastará chegar até um dos terminais e pegar a embarcação, que tem previsão de funcionamento de hora em hora. O serviço terá a capacidade de funcionar 24 horas, transportando cerca de 3.312 passageiros diariamente: hoje, são menos de 400. As infraestruturas instaladas permitirão o recebimento de embarcações, independentemente da maré, pois, na situação atual, os barcos não saem na maré baixa. Além disso, os terminais irão ajudar no transporte da produção, com isso encurtando em mais de 200 km o trajeto entre São Luís e a baixada maranhense.

Essa será mais uma alternativa para a travessia, que também continuará podendo ser feita por terra ou pelo *ferryboat*. Além disso, o projeto do cais flutuante não muda nada no transporte via *ferryboat*. Em São Luís, o terminal da Ponta d'Areia será construído em uma área próximo ao Espigão Costeiro e contará com área de 6.954,46 m², com capacidade para sete embarcações grandes e dezesseis pequenas. Já o terminal de Alcântara, que será construído na localidade Sítio da Independência, tem a previsão de área construída de 4.177,52 m².

Seguindo os procedimentos para a viabilização da obra, que está em fase de obtenção das licenças para a execução, a Agem realizou audiências públicas e reuniões para apresentação do projeto às autoridades locais e aos moradores de Alcântara e de São Luís, especificamente no bairro Península da Ponta d'Areia, local que receberá o terminal. Vale destacar que neste bairro houve grande reação por parte dos moradores ao saber que será instalado o cais no local, em razão de ser o espaço mais caro de São

Luís, o que transformaria a região devido ao aumento do fluxo de pessoas que utilizam transporte público, trazendo, hipoteticamente, riscos à segurança dos moradores.

Considerando outros investimentos na RM da Grande São Luís, além do Expresso Metropolitano, foram iniciadas as obras para implantação do transporte público rápido (tipo *bus rapid transit* – BRT) e sistema de tráfego binário, com vias exclusivas para ônibus e priorização do transporte coletivo nos semáforos, além de reformas de calçadas e implantação de ciclovias segregadas. Estes farão parte de um dos maiores investimentos do governo do estado em mobilidade urbana: a atuação visa reestruturar a avenida dos Holandeses, avenida Litorânea e todo o sistema viário e de transporte da região noroeste da ilha, que inclui os municípios de São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

O projeto foi realizado por meio da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB) e prevê a reestruturação do sistema viário e transporte em uma área cuja ocupação e crescimento tem se configurado de forma cada vez mais expressiva. A obra será realizada, em quase toda a sua extensão, em uma rodovia estadual (MA-203), a estrada do Araçagy, onde é permitida a intervenção do Estado no sistema viário. As obras iniciadas correspondem a um trecho de 3 km e, *a priori*, melhorará a mobilidade para milhares de pessoas que diariamente utilizam a estrada para se deslocar entre os municípios da ilha. A obra, realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (Sinfra), já teve a liberação da pista superior do viaduto entre as rodovias MA-203 e MA-204.

Ainda na ilha do Maranhão, a avenida Jerônimo de Albuquerque, uma importante via estrutural que atravessa praticamente toda a cidade de São Luís e acaba sendo um grande elo de conexão da cidade com modais de transporte, está passando por obra de alargamento na altura do bairro Angelim, correspondendo à primeira fase do projeto, o qual terá mais duas etapas em que serão realizadas obras que se estenderão até o elevado da Cohama. Para garantir que a obra de alargamento da avenida Jerônimo de Albuquerque gere os resultados esperados, o governo do estado e a prefeitura de São Luís formalizaram parceria para adequar as rotatórias do entorno e assim garantir o fim de gargalos nos trechos.

Projetos importantes na RM da Grande São Luís vêm sendo feitos por meio da Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), por intermédio de um amplo programa de regularização fundiária de interesse social que visa legitimar a posse de propriedade, de modo a promover o direito social à moradia, a redução de desigualdades, a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade e da cidade. Além de São Luís, o programa também é executado em Paço do Lumiar, onde a Agem também tem realizado a regularização fundiária de interesse social no bairro Cohabiano X. Há muitas obras importantes que visam a integração de territórios segregados pela informalidade e o sentimento de pertencimento na identidade da RM que estão sendo geridas e executadas pela Agem, como resume o quadro 3.

QUADRO 3

Equipamentos urbanos e rurais construídos pela Agem

EQUIPAMENTOS URBANOS E RURAIS CONSTRUÍDOS PELA AGÊNCIA EXECUTIVA METROPOLITANA						
OBRAS CONCLUÍDAS 2018						
ITEM	OBRA	LOCAL	DESCRIÇÃO	ÁREA	VALOR	DATA DE INAUGURAÇÃO
01	Praça da Avenida José	Jardim América	Execução de Urbanização do Canteiro da Av. José, Jardim América - São Luís-MA - Com espaço para a Feira do Jardim América, com 80 barracas padronizadas, sendo 60 móveis e 20 fixas; - Praça com playground, quadra e academ a ao ar livre	7.784,45 m²	R\$ 735.627,53	Obra Inaugurada - 18/08/2018
02	Praça Ferreira Gullar	Ilhínia	Revitalização do Canteiro da Av.Ferreira Gullar - ILHÍNHA - com calçamento e passeio público; quadra poliesportiva; delimitação de canteiros; espaço para atividades ao ar livre; estacionamento e acessibilidade por rampas.	4.902,00 m2	R\$ 522.566,43	Obra Inaugurada - 05/10/2018
03	Canteiro da Avenida Camboa – 1ª etapa	Camboa	Urbanização com rampa de acessibilidade, sinalização, iluminação pública, paisagismo, delimitação de canteiros; recuperação do meio-fio de concreto pré-moldado, paginação de piso, com utilização de blocos de concreto intertravado, alvenaria em tijolo cerâmico e pintura em acrílico.	3.300,00m²	R\$ 193.230,97	Obra Inaugurada - 21/09/2018
04	Praça Dom Luis	Itaqui-Bacanga	Execução da Obra de Reforma da Praça Dom Luis - Com academia ao ar livre; palco coberto; iluminação; quadra de esportes com alambrado; bancos de concreto; estacionamento; acessibilidade por rampas; centro administrativo e depósito de materiais.	2.080,26m²	R\$ 223.947,54	Obra Inaugurada - 01/11/2018
05	Quadra Poliesportiva Vila Luizão	Vila Luizão	Execução das Obras de Construção de Quadra Esportiva com Arquibancada, Urbanização do Terreno para Bicicletaria e Canteiro para Área Verde, no bairro Vila Luizão, na Cidade de São Luís-MA	518m²	R\$ 258.018,44	Obra Inaugurada - 30/11/2018
06	Praça Vila Esperança	Vila Esperança	Contratação de Empresa para Execução de Obras de Urbanização na Praça da Vila Esperança - Com academia ao ar livre; quadra esportiva; estacionamento; bancos; canteiros; rampas de acessibilidade.	1.939,97m2	R\$ 316.526,36	Obra Inaugurada - 07/12/2018
07	Praça Vila Magril	Vila Magril	Contratação de Empresa para Execução da Obras de Urbanização na Praça da Vila Magril - Com quadra esportiva; calçamento com meio-fio; pavimentação; passeio; estacionamento para carros e motocicletas; canteiros com áreas verdes e arborizadas; academia ao ar livre; playground; espaço ao ar livre para atividades diversas.	1.754,13m²	R\$ 314.464,60	Obra Inaugurada - 14/12/2018
OBRAS CONCLUÍDAS EM 2019						
08	Praça Marta Vieira (Passeio Público e Academia ao Ar Livre)	Bequimão	Execução das Obras de Construção de Passeio Público e Academia ao Ar Livre em Trecho de Av. 1 d - Com academia ao ar livre; bancos para descanso e lazer; mureta com gradil; meio-fio.	1.407,80m²	R\$ 300.162,58	Obra Inaugurada - 29/04/2019
09	Praça das Amendoeiras	Jardim América	Execução da Obras de Revitalização da Praça das Amendoeiras - com Playground; academia ao ar livre; mesa de jogos; bancos de concreto; estacionamento; piso cimentado e intertravado; áreas verdes e rampas de acessibilidade.	1.706,96m²	R\$ 243.500,00	Obra Inaugurada - 14/06/2019
10	Praça Bom Jesus	Bom Jesus	Execução de Obras de Urbanização da Praça Bom Jesus - com Academia ao ar livre; playground; áreas com canteiros; bancos para descanso e leitura; arborização; novo calçamento; passeio público; estacionamento com área para veículos e motocicletas; acessibilidade com piso tátil e rampas.	1.013,36m²	R\$ 154.632,79	Obra Inaugurada - 10/06/2019
11	Praça Mururu	Coroadó	Execução de Obras de da Praça do Mururu - com Academia ao ar livre; áreas verdes; canteiros; novo calçamento; passeio público; estacionamento com área para veículos e motocicletas; bancos.	951m²	R\$ 265.294,65	Obra Inaugurada - 26/09/2019
12	Praça Maria Domingas Lima Silva	Quebra Pote	Execução da obra de construção da praça do Quebra Pote - com Palco, iluminação modernizada, bancos para descanso e leitura, academia ao ar livre, playground, calçamento e passeio público, área verde – preservando árvores do local, estacionamento e acessibilidade por rampas.	3.240,48 m2		Obra Inaugurada - 01/11/2019
13	Estacionamento Av. Conselheiro Hilton Rodrigues	Cohab	Construção de estacionamento na Av. Conselheiro Hilton Rodrigues	130 m2	R\$ 29.987,57	Obra Concluída - 31/10/2019

Fonte: Agem.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Maranhão está com o seu índice de endividamento comprometido, razão pela qual cada vez mais têm sido prospectados investimentos e parcerias com o propósito de obter recursos para a implementação de políticas públicas que visem o bem-estar social e o desenvolvimento do estado, por meio da implantação de infraestruturas e serviços que atendam à população, sobretudo nas áreas mais carentes. Contudo, o cenário político nacional não tem contribuído positivamente nesse sentido.

5 O PROCESSO DE FINANCIAMENTO E ELABORAÇÃO DO PDDI: PERSPECTIVAS E ENTRAVES

Sobre o processo de elaboração do PDDI, este encontra-se amparado na LCE nº 174/2015 e nas diretrizes norteadoras do Estatuto da Metrópole, para que uma RM estabeleça de fato a governança plena (colegiado, conselho, conferência, Agem, Fundo Metropolitano). Nessa perspectiva, o governo do estado, em 2017, iniciou o projeto de consolidação da estrutura da governança da RM da Grande São Luís, e garantiu, por meio da parceria Agem/Secid/Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), a elaboração do PDDI da Grande São Luís.

A partir disso, foram realizadas como passos da etapa do diagnóstico: i) pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc; ii) oficina de capacitação dos técnicos das municipalidades integrantes da RM da Grande São Luís, em 2017; iii) oficinas de leitura comunitária do PDDI da RM, em março de 2018; e iv) diálogos metropolitanos realizados em novembro/dezembro de 2018, nos quais foram apresentados à sociedade civil os dados preliminares obtidos durante a pesquisa de levantamento do diagnóstico dos eixos: mobilidade, sociodemográfico, territorial, econômico e institucional.

Entre as instâncias da governança, o PDDI foi referendado na primeira edição da Conferência Metropolitana realizada em outubro 2017, momento em que foram discutidos os temas relativos aos eixos do diagnóstico. Além disso, todos os passos referentes à etapa do diagnóstico foram apresentados e validados junto ao Conselho Participativo Metropolitano. É na construção do PDDI que partimos para a realização da audiência pública a fim de debatermos e garantirmos a participação democrática e a inclusão das contribuições no diagnóstico final. Como já mencionado, a elaboração do PDDI se iniciou com a implantação dos órgãos e espaços de gestão compartilhada da RM, a exemplo do Colegiado Metropolitano, da criação da Agem e da realização da Conferência Metropolitana, com a eleição do primeiro Conselho Participativo da Grande São Luís (2017).

Dessa forma, os principais órgãos envolvidos no debate metropolitano – Secid, Agem e Imesc – formaram uma parceria para coordenar os trabalhos do PDDI, iniciando a sua elaboração em junho de 2017, com a contratação inicial

correspondendo ao Diagnóstico Sociodemográfico, Econômico e Territorial da Grande São Luís.

Para a consolidação desse trabalho, a Secid é o órgão responsável pela disponibilização orçamentária e fiscalização do Contrato nº 012/2017, celebrado com a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Fapead) da Universidade Estadual do Maranhão (Uema). O Imesc, por sua vez, tem a responsabilidade de realizar a coordenação técnica das etapas em elaboração do PDDI, e a Agem tem a incumbência de promover a coordenação do processo de validação do plano junto às instâncias da governança, promovendo reuniões com o Conselho Participativo Metropolitano e reunião com o Colegiado Metropolitano. Além disso, a Agem também é responsável, durante a realização de oficinas e audiências públicas, por promover a mobilização dos técnicos e gestores das prefeituras da Grande São Luís.

Apesar dos grandes avanços na gestão compartilhada da RM da Grande São Luís e da parceria institucional vislumbrada para a concretização do instrumento de planejamento, o cronograma previsto no plano de trabalho do PDDI atrasou – com isso, a finalização do Diagnóstico Sociodemográfico, Econômico e Territorial da Grande São Luís ficou para dezembro de 2019. Considerando as dificuldades do processo, particularmente, no que se refere às despesas orçamentárias, a Secid está em fase de planejamento para a realização da segunda etapa do PDDI em parceria com as universidades. O prazo previsto para a finalização do plano é dezembro de 2020.

A construção do processo vem sendo pautada na participação social com metodologias que preveem planos de comunicação e mobilização social, de modo a contemplar a interatividade em todo o seu desenvolvimento, com oficinas, consultas setoriais, seminários, além de audiências públicas. As oficinas e eventos participativos, por seu turno, ocorrem a partir da identificação das lideranças locais e entidades institucionais de caráter metropolitano. Em todas as reuniões, sejam específicas ou locais, oficinas e demais eventos são realizadas com as lideranças e com a comunidade em geral. Para reforçar a participação e mobilização social, essas ações são divulgadas em meio impresso, além de inserções de rádio e em meios eletrônicos, como *blogs* e redes sociais. Além disso, busca-se manter a interação com as prefeituras e câmara municipais da RM por meio de entrevistas, reuniões de atualizações e apresentação de versões finais de todos os produtos.

Outros programas de ações previstos no plano de trabalho e já realizadas foram as oficinas de capacitação e de leitura comunitária. O objetivo das oficinas de capacitação é potencializar a participação das municipalidades em todas as etapas do plano e definir os interlocutores municipais, envolvendo-os no diagnóstico de forma a facilitar a implantação dos projetos e ações que serão pactuadas no plano. Já a oficina de leitura comunitária tem por objetivo complementar o levantamento

de dados do diagnóstico com o conhecimento dos atores locais, iniciada a partir da pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc com a participação social realizada de 6 a 16 de março de 2018 nos treze municípios da RM da Grande São Luís.

As oficinas de leitura tiveram como objetivo apresentar o diagnóstico preliminar dos dados referentes aos eixos temáticos à sociedade civil e aos órgãos da administração pública municipal, de modo que agregassem informações relevantes para o desenvolvimento do diagnóstico. Assim, foi apresentado inicialmente o plano de trabalho e a caracterização de cada município dentro dos respectivos eixos, para posteriormente abrir as discussões junto ao público participante.

FIGURA 4

Município de São Luís: oficina de leitura comunitária do PDDI (2018)



Foto: Agem.

Após a consolidação dos dados do diagnóstico, a Secid/Agem/Imesc organizou os diálogos metropolitanos realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2018, nos quais foram apresentados à sociedade civil a consolidação dos dados e o relatório preliminar do diagnóstico dentro de cada eixo temático.

Nessa etapa, teve-se como objetivos diálogos com a comunidade acadêmica a fim de confirmar e contribuir com o debate a partir dos dados levantados na etapa do diagnóstico. Assim, eles foram realizados nas principais universidades da RM, tais como: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Uema, Centro Universitário Dom Bosco (UNDB), Universidade Ceuma e Faculdade Pitágoras,

onde pode-se notar uma efetiva participação de professores e discentes nas discussões sobre os principais problemas levantados na RM da Grande São Luís.

FIGURA 5

Município de São Luís: diálogo metropolitano (2018)



Foto: Agem.

Por fim, no dia 30 de agosto de 2019, no auditório do palácio Henrique de La Rocque, foi realizada a primeira audiência pública para a apresentação do diagnóstico, que teve como objetivo a contribuição e validação para a conclusão da primeira etapa do PDDI.

FIGURA 6

Município de São Luís: audiência pública – diagnóstico do PDDI (2019)



Foto: Agem.

Desse modo, o diagnóstico foi discutido com as esferas Executiva e Legislativa dos poderes públicos municipais e estadual, nas quais todas as etapas foram validadas pelo Conselho Participativo Metropolitano. Tendo a sua conclusão com a audiência pública, cujas contribuições devem ser consolidadas pela equipe responsável a partir da produção de um resumo executivo com uma linguagem clara e direta e de fácil entendimento a ser disponibilizada no portal do PDDI. O diagnóstico do PDDI identificou e indica a situação atual dos sistemas de planejamento nos municípios, colocando a necessidade de compatibilização, complementação ou elaboração dos instrumentos de planejamento locais.

A elaboração do PDDI está pautada em uma abordagem democrática e inclusiva que busca atender às demandas da sociedade, contribuindo para diminuir as desigualdades da RM. Desse modo, o processo de elaboração pressupõe o diálogo com as instâncias políticas e administrativas, incorporando seus planos e projetos vigentes ou em curso, tais como os planos diretores municipais, planos setoriais, planos plurianuais e ainda outras ações e planos e investimentos públicos e/ou privados em curso.

Assim, os municípios que possuem planos diretores, ou que estão em sua fase de revisão, se encontram em diálogo com a sociedade por meio de audiências públicas. Porém, não há ainda uma estrutura metodológica

desenvolvida para este acompanhamento, uma vez que o PDDI se encontra atrasado em seu cronograma e com isso há um descompasso com os cronogramas de municípios que já se encontram na fase de validação dos seus planos, como a própria capital, São Luís.

Na cidade-polo da RM, o Plano Diretor está em revisão desde junho de 2015 e teve audiência pública, promovida pela Câmara Municipal, para aprovação do projeto de lei no dia 5 de novembro de 2019. Sobre a participação da equipe do PDDI no acompanhamento dos trabalhos da Prefeitura de São Luís na execução do seu Plano Diretor, esta tem acontecido apenas de maneira orbital, sem a efetiva participação das equipes envolvidas nos respectivos planos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se, a partir da RM da Grande São Luís, compreender as formas de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano desse espaço. Percebeu-se que a dinâmica financeira da RM em comento ainda não está consolidada quanto ao instrumento de financiamento definido pela LCE nº 174/2015. Contudo, tal processo se efetiva através de outros arranjos institucionais e financeiros.

Apesar de o Colegiado Metropolitano ter aprovado a proposta de regulamentação por meio de uma minuta de decreto, o Fundo Metropolitano da RM da Grande São Luís, criado pela LCE nº 174/2015, ainda não foi implementado. Porém, diante do mapeamento das ações desenvolvidas no contexto urbano-metropolitano da Grande São Luís, observou-se que outros órgãos do governo do estado têm realizado o desenvolvimento desse espaço, principalmente atendendo as funções públicas de interesse comum, como mobilidade e regularização fundiária. Além disso, também foram verificadas diversas ações nas áreas de educação, saúde, segurança e infraestrutura na RM.

Dessa forma, apesar dos grandes avanços quanto à definição da porcentagem de cada município na contribuição do Fundo Metropolitano e da sua aprovação no Colegiado Metropolitano, ele ainda não foi efetivamente implementado, tendo a Agem assumido a realização de importantes serviços através de repasse do governo do estado. Por fim, além desses elementos, outros arranjos institucionais garantiram a realização de obras e outras políticas de desenvolvimento da RM da Grande São Luís.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015. Dispõe sobre a instituição e gestão da região metropolitana da Grande São Luís e revoga as leis complementares estaduais nº 038, de 12 de janeiro de 1998, nº 069, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013, nº 161, de 3 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 26 maio 2015.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, M. S.; CARVALHO, M. T. Duas décadas de região metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 271-286.